

Zur Diskussion Budgetpolitik und Wirtschaftswachstum

Ralf Kronberger

Der Diskussionsartikel spannt einen weiten Bogen – von der Betrachtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) über die optimale Größe des öffentlichen Sektors für das Wirtschaftswachstum bis hin zu Budgetkonsolidierungen. (1) Im SWP sind bereits weitreichende Reformen durchgesetzt, die einen Großteil der Problembereiche entschärfen. Eine weitere Flexibilisierung des SWP würde seine Glaubwürdigkeit zusätzlich belasten. (2) Ein gewisses Maß an Reduzierung des öffentlichen Sektors in Österreich dürfte günstige Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben, vorausgesetzt, dass Ausgabensenkungen von Strukturreformen begleitet werden. (3) Gemäß den Erkenntnissen der endogenen Wachstumstheorie ist auf ein ausreichendes Niveau bei öffentlichen Investitionen – auch während Perioden der Budgetkonsolidierung – aufgrund ihrer wachstumsfördernden Wirkung zu achten.

E 6, H 2, H 6

In der aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Diskussion ist aufgrund der doch schon seit einiger Zeit angespannten konjunkturellen Situation das Wirtschaftswachstum stärker in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt geriet in diesem Zusammenhang unter verstärkte Kritik, weil den Mitgliedstaaten nicht genügend Spielraum für eigenständige, die Konjunktur bzw. Wirtschaftswachstum ausreichend fördernde Fiskalpolitiken, verbliebe. Die zur Erreichung der Konvergenzkriterien – Schuldenstand geringer als 60% des BIP und nominelles Defizit geringer als 3% des BIP – und eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts notwendigen Budgetkonsolidierungen mussten sich ebenfalls dem Vorwurf aussetzen, konjunktur- bzw. wachstumsdämpfend zu wirken.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)

Kritik am SWP

In der Literatur sind die Reaktionen auf den SWP sehr gemischt. In jüngster Zeit waren es eher kritische Anmerkungen zum SWP, die Aufmerksamkeit erregten. Nicht zuletzt die Aussage des Kommissionspräsidenten, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein unvollkommenes Instrument sei, Flexibilität vermissen lasse und „stupide“ sei, wie alle unverrückbaren Entscheidungen (Zecchini, 19. 10. 2002), rüttelten an den Grundfesten des SWP.¹ Seitens der Politik wie seitens der Ökonomen wurden einige Kritikpunkte mit großer Häufigkeit genannt:

Insbesondere in Zeiten konjunktureller Abschwünge und/oder restriktiver Geldpolitik würde der SWP den prozyklischen Charakter der Fiskalpolitik verstärken, indem die zu eng gesetzten Defizitgrenzen nicht genügend Raum ließen, um z. B. den Autonomieverlust bei der Geldpolitik kompensieren zu können (Gros, 2002). Im Falle des Überschreitens der Defizitgrenze von 3% des BIP würde übersehen, dass dies nicht nur in einer laxen Haushaltspolitik seine Ursache fände, sondern auch Resultat unterdurchschnittlichen Wachstums, unterdurchschnittlicher Inflation, zu geringer nomineller Lohnerhöhungen oder überdurchschnittlich hoher Zinsen sein könnte.

Zudem wird betont, dass die Defizitgrenze bzw. Schuldengrenze arbiträr formuliert worden seien und jeglicher ökonomischer Grundlage entbehrten. Einzige Rechtfertigung für eine solche Defizitgrenze sei die Notwendigkeit, die Staatsschulden zu reduzieren, unabhängig davon,

¹ Eine ähnliche Einschätzung findet sich in Von Hagen wieder.

wie heterogen die Staatseinnahmen bzw. wie groß der Einfluss zyklischer Schwankungen auf das Budget in den einzelnen Mitgliedstaaten auch sein würden (Artis, 2003, 11).²

Hefeker (2002, 15) stellt fest, dass die Glaubwürdigkeit des SWP jedenfalls erschüttert sei: „It is thus essential that any reform of the Pact contributes to the restoration of its credibility“. Diese Feststellung steht jedenfalls außer Streit, wovon nicht nur der zuvor angeführte Kommentar des Kommissionspräsidenten, sondern auch sich abzeichnende oder bereits stattgefundene Abweichungen vor allem der großen EU-Mitglieder von den SWP-Zielen zeugen.³ Wenn die großen Staaten von den Zielen abweichen, habe das besonderes Gewicht in Bezug auf die Glaubwürdigkeit des SWP, da die kleinen EU-Mitglieder durch nachteilige Spillover um so stärker davon betroffen sind. Der SWP hatte solange eine disziplinierende Wirkung, als durch das Verfehlen der Maastricht-Kriterien ein Ausschluss aus der Währungsunion drohte. Nach erfolgreichem Eintritt seien die verbleibenden möglichen Sanktionen im Rahmen der Excessive Deficit Procedure zum einen ungewiss und zum anderen zeitlich verzögert. Politisch motivierte Fiskalpolitiken, insbesondere kurz vor Wahlgängen, könnten so nicht verhindert werden.

Als weitere Problembereiche führt Eijfinger (2002) an, dass der SWP asymmetrisch arbeite. Er weise bei konjunkturellen Abschwüngen eine klare Defizitobergrenze aus, bei konjunkturellen Aufschwüngen hingegen wären die EU-Staaten nicht dazu angehalten, bei den Staatsausgaben Zurückhaltung zu üben. Überdies würde der SWP zu Unterinvestitionen in öffentlichen Bereichen führen. Die Einhaltung eines ausgeglichenen Budgetzieles würde die Finanzierung öffentlicher Investitionen nur mehr aus der laufenden Periode heraus erlauben und so die Verteilung der Kosten Generationen-übergreifender Investitionen nicht mehr über mehrere Generationen erlauben. Vor allem in Konsolidierungsphasen sei die Motivation zur Aussetzung solcher Investitionen sehr groß.

Darüber hinaus würde der SWP zu eher kurzfristigen Fiskalmaßnahmen führen. Kreative Buchhaltung und die Betonung von einmaligen Maßnahmen wären die Folge. Ebenso wenig würden die öffentlichen Staatsschulden wie auch die implizite staatliche Pensionsschuld Eingang in die Formulierung der Defizitziele finden. Die strikte Einhaltung der 3%-Defizitmarke würde keine Strukturformen erlauben, die in den Übergangsphasen höhere Kosten erzeugen und kurzfristig höhere Defizite auslösen würden (von Hagen).

Verbesserungsvorschläge zum SWP

Die Europäische Kommission legte im November 2002 einen Vorschlag zur *Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung* vor, der einigen zuvor aufgezählten Problempunkten des SWP entgegenwirken sollte (EK, 2002):

- Orientierung am konjunkturbereinigten Budgetsaldo⁴
- Übergangsvereinbarung zur Heranführung an strukturell ausgeglichene Budgetsalde
- Vermeidung prozyklischer Haushaltspolitiken in guten Zeiten
- Längerfristig geringfügige Abweichung von strukturell ausgeglichenem Saldo bei einem Schuldenstand, der deutlich unter 60% des BIP liegt.
- Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen soll ein zentrales politisches Ziel werden.
- Die Vorbereitung auf die Bevölkerungsalterung soll durch Schuldenreduzierung, Steigerung der Erwerbstätigkeit bei Frauen und älteren Arbeitskräften und Reform der Renten- und Gesundheitsfürsorgesysteme erfolgen.

² Vergleiche dazu auch Bofinger (2003) und (Eichengreen, 2003, 8): „More fundamentally, the 3 per cent reference value is arbitrary. It has no basis in economic logic. It bears no obvious relationship to the sustainability of public debts, which it is designed to address.“

³ Derzeit sind die Excessive Deficit Procedures für Deutschland, Frankreich und Portugal wegen Überschreitung der Defizitgrenze von 3% des BIP eingeleitet. <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedure_en.htm> (26. 2. 03)

⁴ Für Erläuterung und Diskussion des konjunkturbereinigten Budgetsaldos siehe u. a. Katterl (2002).

Darüber hinaus sollte das Commitment der einzelnen EU-Staaten effektiv erhöht werden, Analyseverfahren verbessert und frühzeitige Korrekturen bei Abweichungen vom Defizitziel durchsetzbar werden.

Ein weiterer in der Literatur schon des öfteren diskutierter Vorschlag ist die Schaffung eines unabhängigen fiskalpolitischen Gremiums, das nicht nur eine quantitative (Defizitgrenze), sondern auch qualitative Beurteilung der öffentlichen Haushalte und deren Prozeduren abgeben soll. Anstatt der ausschließlichen quantitativen Defizitgrenze solle an Hand eines Institutionenindex darüber entschieden werden, ob die Kriterien des SWP überhaupt zur Anwendung gelangen oder nicht (Eichengreen, 2003, 9). Weiter gehende Vorschläge mit stärker supranationalem Charakter existieren ebenfalls, wie beispielsweise die Schaffung einer unabhängigen fiskalpolitischen Institution, die Stabilisierungsaufgaben auf supranationaler Ebene wahrnimmt, während Verteilungs- und Allokationsfunktion weiterhin auf nationalpolitischer Ebene verbleiben würden (Gylfason, 2003). Besonders bei letzteren Vorschlägen ergibt sich die Frage nach dem adäquaten institutionellen Design sowie nach der Möglichkeit, Verteilungs-, Allokations- und Stabilisierungsfunktion auf nationaler und supranationaler Ebene tatsächlich in günstiger Form trennen zu können.

Gemäß dem Kommissionsvorschlag sind kurzfristig größere oder langfristig geringere Abweichungen vom strukturell ausgeglichenen Saldo zulässig, wenn der Schuldenstand unter dem Referenzwert von 60% des BIP liegt. Keinesfalls dürfte aber die Defizitgrenze von 3% des BIP überschritten werden. Die Problematik Infrastrukturinvestitionen, deren Nutzung sich über mehrere Generationen erstreckt bzw. produktivitätserhöhend über mehrere Generationen wirkt, wird mittels dieses Passus' nicht explizit angesprochen. Artis (2003, 111) sieht die Golden Rule, wie sie beispielsweise in Großbritannien – oder auch eingeschränkt in Deutschland (Breuss) zur Anwendung gelangt, als eine inhaltlich-analytisch sinnvollere Regel, die eine Abweichung vom strukturell ausgeglichenen Budgetsaldo rechtfertigen würde: „The most analytically defensible framework for deficit target setting is provided by the so called „Golden Rule“, under which investment expenditures, which provide a future stream of returns, can reasonably be financed by bond issue, whilst current expenditures should be matched by tax revenues, on a cyclically adjusted basis.“

Staatshaushalt und Wirtschaftswachstum

Die Diskussion über die Größe des öffentlichen Sektors ist nicht neu in Österreich. Etwas jüngeren Datums sind die immer zahlreicher werdenden analytischen Betrachtungen, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Staatsgröße und Haushaltsstruktur auseinander setzen. Zwei dieser Beiträge, Kohler-Töglhofer und Dürnegger/Zagler, finden sich in dieser Ausgabe wieder.

Staatsgröße und Wachstum

Bei Kohler-Töglhofer kommt zum Ausdruck, dass sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite der Staatshaushalte bei Wachstumsbetrachtungen nicht zu trennen sind. Höhere Steuer mindert zwar den Produktionsgewinn nach Steuern, ermöglicht aber höhere öffentlichen Ausgaben, die – bei entsprechender Verwendung – wiederum wachstumsfördernd wirken können. Überschreitet die Abgabenquote allerdings ein bestimmtes Niveau, überwiegt der wachstumsdämpfende Einnahmeeffekt gegenüber dem positiven Ausgabeneffekt. Es ergibt sich ein nicht monotoner Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum wie in Abbildung 1.

Einhellige Meinung besteht sowohl bei WKO (2002), Lehner, der Kommission (EK, 2003), Breuss wie auch bei der österreichischen Regierung, dass sich die Staatsgröße gemäß

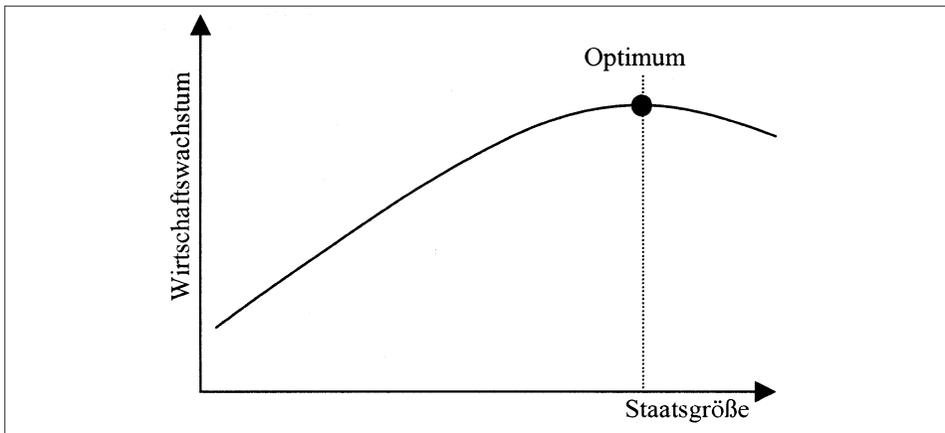


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Staatsgröße und Wirtschaftswachstum

der Abbildung östlich des Optimums liegt. Ein Rückführung der Staatsgröße würde diesen Annahmen entsprechend zu positiven Wachstumseffekten führen.⁵

Das Bundesministerium für Finanzen sieht im österreichischen Stabilitätsprogramm⁶ vor, dass die Abgabenquote von 44,6% des BIP im Jahr 2002 auf 42,9% des BIP im Jahr 2007 zurückgeführt wird (BMF, 2003). Das postulierte Ziel einer Abgabenquote von 40% im Jahr 2010 ist dadurch nur mit deutlich größeren Anstrengungen zu erreichen, indem die jährliche Abgabensenkung ab 2007 um 0,97%-Punkte des BIP erfolgen müsste. Der jährliche Absenkung wäre während der späteren Jahre 3-mal so groß wie in den 5 Jahren zuvor. Lehner sieht den nötigen Spielraum zur Abgabensenkung mittels Maßnahmen in drei Bereichen gewährleistet: Reform des Finanzausgleichs (1% des BIPs), stärkere Finanzierung durch Kostenersätze anstatt von Steuern sowie Senkung der Sozialabgaben durch „mehr Eigenverantwortung für die Bürger“.

Eine weitere de-facto-buchhalterische Maßnahme zur Abgabensenkung wäre deren Bereinigung um die Besteuerung der Transfers: Die IHS-Studie *The Size of the Public Sector* (Felderer et al., 2002) stellt einen Ländervergleich der Sozial- und Abgabenquoten an, die um die direkte und indirekte Besteuerung und Sozialabgaben an öffentlichen und privaten Transfers bereinigt sind. 1995 war die Sozial- und Abgabenquote mit 41,6% des BIP noch vergleichsweise niedrig. Alleine die Bereinigung um die Sozialabgaben und direkte Besteuerung bei den öffentlichen Transfers würde die Abgabenquote im Bezugsjahr um 2 Prozentpunkte gesenkt haben. Mit einem systematischen Netting wären also Reduktionen der Abgabenquote in Prozentbereichen des BIPs zu erreichen.

Staatsgröße und Stabilisierung

Große Schwankungen im Konjunkturzyklus können sich negativ auf das langfristige Wirtschaftswachstum auswirken. Unterschiedliche theoretische Ansätze werden zur Untermaue-

⁵ Bofinger (2003) widerspricht der Annahme eines negativen Zusammenhangs zwischen der Größe des öffentlichen Sektors und dem Wirtschaftswachstum. Problematisch bei seiner Beurteilung ist, dass sie auf einem empirisch geschätzten bivariaten Zusammenhang aufbaut, der sich auf einen Beobachtungszeitraum von lediglich 4 Jahren stützt.

⁶ Gemäß einer Verordnung des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sind die Mitgliedstaaten dazu angehalten, in regelmäßigen Abständen über Zustand und erwarteten Entwicklungen in ihren Haushalten in Form der sogenannten Stabilitätsprogramme zu informieren. Die Kommission spricht zu diesen Stabilitätsprogrammen Empfehlungen aus. Für eine Bewertung des jüngsten österreichischen Stabilitätsprogrammes durch die Kommission siehe EK(2003).

rung dieses Zusammenhangs bereit gestellt: (1) Erhöhte Arbeitslosigkeit im Konjunkturabschwung führt zu Qualifikationsverlusten und damit zu Verlusten bei der Humankapitalproduktivität. (2) Firmen reduzieren in Zeiten konjunktureller Abschwünge ihre Forschungs- und Entwicklungsausgaben, da die Kreditaufnahme während dieser Perioden erschwert ist. (3) Der am weitesten verbreitete Ansatz ist, dass große Konjunkturschwankungen zu erhöhten Unsicherheiten bei den Erwartungen über die zukünftige Entwicklung der Wirtschaft führen. Die Investitionen werden mit entsprechend negativen Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum zurückgefahren. Als das geeignetste Instrument zur Stabilisierung bei Konjunkturschwankungen werden die automatischen Stabilisatoren⁷ gesehen (ECB, 2002). Vor allem deswegen, weil sie ohne Zeitverzögerungen einsetzen, die dann zustande kämen, wenn alternativ auf diskretionäre fiskalische Maßnahmen zurückgegriffen würde. Diskretionäre Maßnahmen bedingen oft den zeitlich langen Vorlauf parlamentarischer Entscheidungen, wodurch sie unter Umständen erst zu spät zu greifen beginnen.

Ähnlich dem Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und der Größe des öffentlichen Sektors wird auch beim Zusammenhang zwischen der Größe des öffentlichen Sektors und der Wirkung von automatischen Stabilisatoren von einem nicht monotonen Verlauf ähnlich Abbildung 1 ausgegangen. Vordergründig würde man davon ausgehen, dass mit zunehmender Größe des öffentlichen Sektors die zur Stabilisierung eingesetzten Mittel steigen und damit auch die Stabilisierungswirkung. Die EZB wie auch Cuaresma et al. (2002) kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass zu große Stabilisierungsausgaben unter Umständen destabilisierend wirken können. Hohes Arbeitslosengeld motiviert dazu, länger dem Arbeitsprozess fern zu bleiben wie auch starke Einkommensteuerprogression die Motivation, vermehrt am Arbeitsprozess teilzunehmen, mindert. Zudem können hohe Stabilisierungsausgaben dazu führen, strukturelle Anpassungen länger als nötig zu verzögern.

Ein Maß zur Bestimmung der Dimension und Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren ist die Budget-Elastizität respektive des BIP. Innerhalb der EU-15 beträgt die Budget-Elastizität zwischen 0,3 und 0,7. Österreich ist mit 0,3 am unteren Ende (Katterl, 2002). Wenn sich das BIP beispielsweise um 1% unter dem Potenzialwachstum entwickelt, wirkt sich das mit einer um 0,3% höheren Defizitquote aus. Die restlichen 0,7% werden von den automatischen Stabilisatoren aufgefangen. Österreich stellt damit ein EU-Mitglied dar, in dem die Gefahr, die Defizitgrenze von 3% des BIP aufgrund unvorhergesehener konjunktureller Schwankungen zu verletzen, außerordentlich gering ist – ein strukturell ausgeglichenes Budget vorausgesetzt.⁸

Öffentliche Investitionen und Wachstum

Kohler-Töglhofer gibt einen Literaturüberblick über die Auswirkungen der Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum. Gemäß der endogenen Wachstumstheorie führen Investitionen in Sach- und Humankapital zu einer positiven Beeinflussung des Wachstumspfades. Es herrscht große Übereinstimmung in der Literatur, dass bestimmte öffentliche Investitionen produktivitätsfördernd wirken, z. B. in Forschung und Entwicklung. Allerdings wird bei dem Survey auch deutlich, dass die Meinungen der Ökonomen schon bei der Frage auseinander gehen, ob Subventionen in die Grundlagenforschung aufgrund der hohen Externalitäten für die Gesamtwirtschaft oder Subventionen in die angewandte Forschung, um positive Externalitäten über Learning-by-Doing zu erreichen, wachstumsfördernder sind.

⁷ Die Stabilisierungswirkung dieses Instruments erklärt sich wie folgt: Im Konjunkturtief, wenn die Arbeitslosigkeit steigt, wird durch die Ausbezahlung der Arbeitslose die Konsumnachfrage stabilisiert, während im Konjunkturaufschwung bei progressiven Steuersystemen die Einnahmen überproportional erhöht werden und somit einen nachfrage-dämpfenden Effekt aufweisen.

⁸ Vergleiche dazu auch Url (1997).

Dürnegger/Zagler entwickeln ein endogenes Wachstumsmodell, für das in Folge die Ausgabeelastizitäten der vier Kategorien, Bildung, Forschung und Entwicklung, Investitionsförderungen und öffentliche Infrastruktur auf das BIP berechnet werden. Die beiden Autoren stellen vertiefende Berechnungen zur Ausgabenstruktur an, die eine aufwändige Datenerhebung voraussetzen. Die Zusammenhänge zwischen den Variablen werden an Hand eines Ko-integrationsverfahrens – ein Verfahren der Zeitreihenanalyse – ermittelt, welches allerdings zu Schätzungenauigkeiten führt, wenn die Anzahl der zur Verfügung stehenden Beobachtungen – wie in der vorgenommenen Schätzung – zu gering ist. Aus den berechneten Elastizitäten können daher nur bedingt Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik abgeleitet werden.

Es bestehen geringe Zweifel, dass öffentliche Investitionen in Human- und Sachkapital mehr oder weniger positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum haben. Uneinigkeit herrscht darüber, welche Haushaltspolitiken daraus sinnvoll abgeleitet werden können. Der zuvor erwähnte Vorschlag, eine Golden Rule für den SWP einzuführen, geht von der Annahme aus, dass öffentliche Investitionen, auch wenn sie den Anstieg der Staatsverschuldung zur Folge haben können, zu einem Nettowachstumseffekt führen würden.

Frisch/Hauth wie auch die Kommission (EC, 2003)⁹ weisen darauf hin, dass bei der Kapitalbildung die Betrachtung nicht nur auf öffentliche Investitionen beschränkt bleiben kann. Es ist die gesamte öffentliche und private Human- und Sachkapitalbildung, für die die Arbeitsproduktivität relevant ist. Sie räumen weiter die Möglichkeit ein, dass weniger produktive öffentliche Investitionen produktivere private Investitionen verdrängen. Auch steckt darin der Hinweis, dass öffentliche Investitionen in der Regel als Sachkapitalinvestitionen in der VGR gesehen werden. Wenn also eine Golden Rule tatsächlich in Betracht gezogen werden sollte, müsste der Investitionsbegriff auch auf das Humankapital ausgeweitet werden.¹⁰ Offen bleibt auch die Frage, wie öffentliche Investitionen identifiziert werden können, die nicht zu einem Crowding Out privater Investitionen führen.

Ausgabenstruktur und Wachstum

Breuss (2000) wie auch Frisch/Hauth stimmen nicht nur darin überein, dass das Niveau der Staatsausgaben in Österreich zu hoch ist, sondern auch darin, dass der Anteil der Sozialtransfers (ca. 60%) an den Ausgaben überhöht ist. Die mit Sozialtransfers und progressiver Einkommensteuer einhergehende Umverteilung führe zu Zielungenauigkeit und Treffunsicherheit. Daraus wäre entsprechend abzuleiten, dass die Rückführung der Verteilungskomponenten bei den Ausgaben mit einhergehender Reform des Sozialsystems nicht nur zu Ausgabenreduktion führt, sondern auch positive Wachstumsimpulse bringen sollte. Interessant in diesem Zusammenhang erscheinen die Erkenntnisse Gylfasons (2003). In seiner 75 Länder umfassenden Schätzung, darunter auch Österreich, ermittelt er einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen dem Gini-Koeffizienten und dem Wirtschaftswachstum. Je ungleicher die Einkommensverteilung ist, desto geringer sind die Zuwächse an gesamtwirtschaftlicher Produktivität. Bei oberflächlicher Betrachtung ist dies als Argument für hohe Umverteilung auch in reichen Staaten zu werten. Allerdings ist die Frage der Kausalität nicht unumstritten. Es könnten auch die reichen Staaten sein, die sich eine entsprechende Gleichverteilung des Einkommens leisten könnten. Weiters ist aus dem Gini-Koeffizienten nicht herauszulesen, ob die Gleichverteilung des Einkommens durch Sozialtransfers bedingt ist, oder beispielsweise durch flächendeckenden Einsatz von Kollektivverträgen, die ein Mindesteinkommen sichern sollten.

⁹ Die Kommission (EC, 2003, 82) gibt eine umfangreiche Übersicht von Studien über die Auswirkung von öffentlichen Investitionen auf Produktivität und Wirtschaftswachstum.

¹⁰ Auch Von Hagen weist in diesem Punkt auf Abgrenzungsprobleme hin.

Staatsschulden und Wachstum

Ebenfalls große Übereinstimmung herrscht in der Literatur, dass hohe Verschuldung wachstumsdämpfend wirkt. Buti et al. (2002) zählen eine Reihe von Kanälen auf, über welche hohe Verschuldung wirkt: (1) Hohe Staatsschuld kann dazu führen, dass hohe Zinsen ein Crowding Out von privaten Investitionen bewirken. (2) Hohe Zinszahlungen für die Staatsschulden binden einen entsprechend hohen Anteil von Steuereinnahmen, was den Druck auf dieselben entsprechend erhöht. (3) Bei konstanter Schuldenquote – die Schuld wächst in der gleichen Geschwindigkeit wie das nominelle BIP – wird laufend private durch öffentliche Schuld substituiert, mit der Konsequenz, dass die private Kapitalakkumulation gedämpft wird. (4) Unter der Voraussetzung, dass öffentliche Schuld steuerlich bevorzugt wird, ist die suboptimale Allokation von Kapital wahrscheinlich. Die arbiträr festgelegte Schuldenquote von 60% des BIP, ist – wie schon erwähnt – hinsichtlich ihrer ökonomischen Sinnhaftigkeit bezweifelbar. Weniger zu stellen ist der disziplinierende Effekt und damit die Glaubwürdigkeit, die von einer solchen maximal erlaubten Schuldenquote ausgehen; noch mehr vor dem Hintergrund einer zu erwartenden Überalterung der Bevölkerung und damit einhergehenden Rückgang der Erwerbsbevölkerung, der wahrscheinlich nicht durch ausreichend steigende Investitionen ausgeglichen werden wird. Das Anwachsen des Kapitalstocks und technologischer Fortschritt dürften nicht genügen, um der stagnierenden Arbeitsproduktivität entgegen zu wirken (Group of Ten, 1998). Denton/Spencer (1999) gehen davon aus, dass langsamer wachsende Investitionen und weniger schnell wachsende Kapitalnachfrage sinkende Kapitalerträge bedingen. Es ist in Übereinstimmung mit Frisch/Hauth damit zu rechnen, dass das Produktivitätswachstum vergangener Perioden nicht ohne Berücksichtigung der ökonomischen Auswirkungen einer alternden Bevölkerung in die Zukunft projiziert werden kann. Budgetär wird durch die Überalterung der Druck im Pensions- und Gesundheitsbereich steigen. Der Druck auf die Schuldenquote wirkt dann sowohl über den Zähler – Gefahr nominell stärker wachsender Staatsschuld – als auch über den Nenner – langsamer wachsendes BIP.

Budgetkonsolidierung

Mit dem In-Kraft-Treten der Maastricht-Kriterien führten eine Reihe von EU-Mitgliedsländern Budgetkonsolidierungen durch, um die vorgeschriebene Defizitobergrenze von 3% des BIP wie auch die Schuldenquote von 60% des BIP zu unterschreiten. Zwei Arbeiten in dieser Ausgabe, Von Hagen und Brandner, analysieren Konsolidierungsbemühungen in allen beziehungsweise in 4 EU-Mitgliedsländern.¹¹ Während Von Hagen zu dem Schluss kommt, dass vornehmlich ausgabenseitige Konsolidierungen als erfolgreich zu bezeichnen sind, kommt Brandner zu dem Ergebnis, dass in Finnland, den Niederlanden und Schweden Budgetkonsolidierungen sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig erfolgten, und darüber hinaus eine Trennung in einnahmen- und ausgabenseitige Konsolidierungen praktisch schwer nachvollziehbar ist.

Trotzdem öffentliche Investitionen wachstumsförderndere Effekte als öffentlicher Konsum und Transfers erwarten lassen, wurden bei einer Vielzahl von Budgetkonsolidierungen die öffentlichen Investitionen gekürzt (Von Hagen; EC, 2003, 87).¹² Eine Erklärung dafür

¹¹ Für eine Übersicht zu Konsolidierungsstudien siehe auch EC (2003, 107 ff.)

¹² Im Jahr 2000 merkte Breuss (2000, 162) zu den Plänen der Budgetkonsolidierung der österreichischen Bundesregierung, bis 2002 das Nulldefizit zu erreichen, folgendes an: „Allerdings birgt sie Gefahren in den Bereichen der wachstumsfördernden Staatsausgaben (Ermessensausgaben, F & E, etc.).“ Eine deutlichere Kritik hinsichtlich zu geringer Zuwächse bei den F & E-Ausgaben wird seitens des Wifo artikuliert. Aiginger et al. (2002) prognostizieren eine Stagnation der F & E-Quote bei 2% des BIP bis zum Jahr 2006. Das von der Regierung für dasselbe Jahr gesetzte Ziel von 2,5% wird deutlich verfehlt. Das EU-Ziel von 3% bis zum Jahr 2010 dürfte damit nur mehr schwer zu erreichen sein.

könnte eine politische sein. Kürzungen der laufenden Staatsausgaben, z. B. Sozialtransfers, sind politisch nur sehr schwer durchsetzbar. Öffentliche Investitionen hingegen lassen sich mit geringerem politischen Widerstand insbesondere in Zeiten budgetärer Anspannung zumindest um einige Zeit hinausschieben.

Budgetkonsolidierungen und Wirtschaftswachstum

Von Hagen kommt in seinen Berechnungen zu keinem klaren Zusammenhang zwischen Budgetkonsolidierungen und Wirtschaftswachstum. Ökonometrische Modelle wie das MULTIMOD des IWF (Brandner) oder auch QUEST der Europäischen Kommission sagen voraus, dass Konsolidierungen kurzfristig konjunkturdämpfend wirken. Eine Umkehr des Wachstumstrends erfolgt mittel- bis langfristig, wenn die Konsolidierungen primär durch Ausgabensenkungen erfolgen. Bei beiden Modellen werden bei Erhöhung der direkten Steuern Wachstumseinbußen auch langfristig prognostiziert.

Bei den österreichischen Bemühungen zur Budgetkonsolidierung im Jahr 2001 kommt das Wifo (Scheiblecker, 2002, 213) zu folgendem Schluss: „... . Einsparungen in den öffentlichen Haushalten wirkten zusätzlich nachfragedämpfend.“ Wie stark dieser Effekt gegenüber weiteren Einflüssen ist, bleibt aber in dieser Beurteilung offen. Die Realeinkommen gingen in diesem Jahr leicht zurück, einem Rückgang des Konsums wurde aber, ähnlich den Konsolidierungsbemühungen 1997, durch einen Rückgang der Sparquote entgegen gewirkt.

Sowohl aus den Ergebnissen der Modellrechnungen als auch aus den jüngsten österreichischen Konsolidierungsbemühungen ist demzufolge ein einfacher Zusammenhang zwischen Budgetkonsolidierungen und konjunkturellem Verlauf nicht eindeutig bestimmbar. In der jüngsten Ausgabe von *Public Finances in EMU 2003* widmet die Europäische Kommission ein Kapitel der Frage, ob Budgetkonsolidierungen wachstumsfördernde Wirkung haben können.

Die Kommission analysiert die Budgetkonsolidierungen von 14 EU-Staaten über einen Beobachtungszeitraum von 33 Jahren. Ähnlich Brandner wird eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung nach einer ausreichenden Veränderung des Budgetsaldos in seinem Niveau, 2% des BIP Ausgabenreduktion (Größenkriterium) und/oder nach Nachhaltigkeit der Konsolidierung (3%ige Verbesserung über 3 Jahre) definiert. Eine expansive Konsolidierung muss darüber hinaus noch dem Kriterium gerecht werden, dass das BIP-Wachstum in den nachfolgenden 2 Jahren im Durchschnitt größer sein muss als jenes in den 2 vorhergehenden Jahren. Gemäß dem Größenkriterium werden 24 aus 49 und gemäß dem Nachhaltigkeitskriterium 32 aus 59 erfolgreichen Budgetkonsolidierungen als expansiv identifiziert. Rund jede zweite der untersuchten erfolgreichen Konsolidierungen war also von positivem Wachstum begleitet. Weiters kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass nur die Hälfte dieser expansiven Konsolidierungen ohne Unterstützung expansiver Geld- und Wechselkurspolitik ausgekommen ist. Anders ausgedrückt – nur jede vierte untersuchte Budgetkonsolidierung war ohne weitere unterstützenden Maßnahmen expansiv.

Ebenso wie Brandner weist auch die Kommission darauf hin, dass bei der Betrachtung von vergleichenden Studien über Budgetkonsolidierungen Vorsicht bei deren Interpretation angebracht ist. Zum einen ist die Definition und Messung von Konsolidierungsperioden problematisch. Zum anderen werden des öfteren zusätzliche Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Aktivität vernachlässigt, wie die Geld- und Wechselkurspolitik. Darüber hinaus ist die Wechselwirkung zwischen Budget und Konjunktur zu berücksichtigen. Konsolidierungsbemühungen haben Einfluss auf die wirtschaftliche Aktivität, wie auch der Effekt in die umgekehrte Richtung gehen kann. Zudem üben aktuelles sowie erwartetes Wirtschaftswachstum einen Einfluss auf die Budgetsalden und die politischen Entscheidungen aus (EC, 2003, 108).

Die theoretische Erklärung der Kommission dafür, wie sich Budgetkonsolidierungen positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, stellt sich wie folgt dar: Ausgehend von einem neoklassischen Ansatz, in dem fiskalische Kontraktion keinerlei konjunkturelle Auswirkungen hat, kann bei Verletzung der ricardianischen Äquivalenz,¹³ hohes Schuldenniveau vorausgesetzt, ein expansiver Effekt erreicht werden. Starke fiskalische Kontraktion setzt das Signal, dass das zukünftige permanente Einkommen steigt.¹⁴ Der Wohlfahrtsverlust (deadweight loss) durch hohe Steuern wird so reduziert. Ebenso bedingt die Konsolidierung, dass ein Stabilitätssignal an die Kapitalmärkte ausgesandt wird, was wiederum eine Senkung der Risikoprämie bewirkt. Ein positiver konjunktureller Impuls wirkt zusätzlich über den Zinskanal.

Über den Investitionskanal können ebenfalls nicht-keynesianische Effekte wirken, z. B. über die Reduktion von Transfers bzw. Reduktion der Personalausgaben im öffentlichen Sektor. Die Arbeitslosigkeit durch die Freisetzung öffentlich Bediensteter steigt, wodurch der Druck auf die Löhne im privaten Sektor ebenfalls anwächst. Das Arbeitsangebot wird billiger, wodurch kurzfristig Raum für Investitionen entsteht.

Schlussfolgerungen

Der am SWP geübten Kritik wurden in einigen Punkten bereits durch den Vorschlag der Kommission entsprochen. Eine Aufweichung des SWP, wie von einigen Ökonomen gefordert, würde am grundsätzlichen strukturellen Reformbedarf der Vielzahl der EU-Mitglieder wenig ändern und lediglich zu einem weiteren Glaubwürdigkeitsverlust beitragen. Eine disziplinierte Wirkung seitens des SWP ist jedenfalls unerlässlich, um den notwendigen budgetären Spielraum für die Kosten der steigenden Bevölkerungsüberalterung zu gewinnen.

Eine Verlagerung von weiteren fiskalpolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene scheint wenig Sinn zu machen. Die Strukturen der Haushalte, gesellschaftspolitische Präferenzen hinsichtlich der Sozialtransfers sowie die institutionelle Ausgestaltung sind in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich.

Die Betrachtungen betreffend der Dimension des öffentlichen Sektors zeigen, dass die Größe der öffentlichen Haushalte nicht ohne deren Struktur diskutiert werden sollte. Österreichs hoher Staatsanteil spiegelt eine gewisses Maß an Ineffizienz wider. Wirtschaftswachstum geht verloren, wenn ein zu hoher Anteil der Staatsausgaben in Transfers anstatt in produktive öffentliche Investitionen fließt. Ähnliche Ineffizienzen erwachsen aus überdimensionierten automatischen Stabilisatoren, deren ursprünglichen Aufgabe es ist, positiv zum Wirtschaftswachstum über wirksame konjunkturelle Stabilisierung beizutragen. Die Notwendigkeit der Senkung des Staatsanteils ist wenig umstritten. Eine solche Senkung muss jedenfalls von strukturellen Reformen begleitet sein, wie auch bei der Zielformulierung der Steuer- und Abgabenquote von einer bereinigten und international vergleichbaren Größe ausgegangen werden sollte.

Bei Budgetkonsolidierungen herrscht große Einigkeit darüber, dass Steuererhöhungen tendenziell wachstumsdämpfende Wirkung zeigen. Ebenso sollte bei Budgetkonsolidierungen stärker darauf Acht gegeben werden, dass Ausgabenkürzungen nicht primär zu Lasten produktiver öffentlicher Investitionen gehen, von denen in der Regel ein positiver Wachstumseffekt ausgeht. Obwohl die Wirtschaftswissenschaften nicht immer imstande sind, detaillierte Handlungsanleitungen für die Wirtschaftspolitik bereitzustellen, ergibt sich aus der Diskussion der Beiträge in diesem Heft und auch weiterer Literatur doch ein verhältnismäßig klares Bild hinsichtlich einiger Wirkungszusammenhänge. Die Stoßrichtung sinnvoller wirtschaftspolitischer Maßnahmen lässt sich in einigen Bereichen ebenfalls klar herauslesen. Der Handlungsbedarf in der Wirtschaftspolitik ist unumstritten, ebenso würde eine Vertiefung der empirischen Wirtschaftsforschung in Österreich zu Budgetpolitik und Wachstum einen Beitrag zur Konkretisierung wachstumsfördernder Maßnahmen bringen.

¹³ Für eine Diskussion zu ricardianischer Äquivalenz siehe Ziegler (2002).

¹⁴ Allerdings können dem entgegen gesetzte Impulse auftreten, wenn beispielsweise starke Einschnitte bei den Pensionen angekündigt werden (zunehmende Sparneigung und rückgängiger Konsum können die Folge sein).

Bibliographie

- Aiginger et al.* (2003), Pressegespräch – Defizite in Standort- und Wachstumspolitik in Österreich, 22. 5. 2003, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Artis, M.* (2003), The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU, in: Breuss/Fink/Griller, 101–115.
- BMF* – Bundesministerium für Finanzen (2003), Österreichisches Stabilitätsprogramm – Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007, Wien.
- Bofinger, P.* (2003), „The Stability and Growth Pact Neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy“, *Intereconomics*, Vol. 38, No. 1, 4–7.
- Breuss, F.* (2000), Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt: Österreich auf dem Weg zum Nulldefizit – Eine Modellanalyse, in: Neck/Holzmann/Schneider, 139–166.
- Breuss, F./Fink, G./Griller, S.* (2003), Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Band 23, Springer Wien New York.
- Buti, M./von Hagen, J./Martinez-Mongay, C.* (2002), The Behaviour of Fiscal Authorities – Stabilization, Growth and Institutions, Palgrave, New York.
- Cuaresma, J./Reitschuler, G./Silgoner, M.* (2002), Assessing the Smoothing Impact of Automatic Stabilizers: Evidence from Europe, präsentiert bei der East-West Conference 2002 der Oesterreichischen Nationalbank, 5. November 2002, Wien.
- Denton, F./Spencer, B.* (1999), Population Ageing and Its Economic Costs: A Survey of the Issues and Evidence, SEDAP Research Paper No. 1, McMaster University, Ontario, Canada.
- EC – European Commission* (2003), Public Finances in EMU – 2003, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003) 283 final, Brüssel.
- Eichengreen, B.* (2003), What to Do with the Stability Pact, *Intereconomics – Review of European Economic Policy* 1/2003, 7–10.
- Eijffinger, S.* (2002), How Can the Stability and Growth Pact Be Improved To Achieve Both Stronger Discipline and Higher Flexibility?, Briefing Paper on “The Conduct of Monetary Policy and an Evaluation of the Economic Situation in Europe – 4th Quarter 2002” (November 2002) for the European Parliament.
- ECB – European Central Bank* (2002), The operation of automatic fiscal stabilisers in the euro area, Monthly Bulletin, April 2002, Frankfurt.
- EK – Europäische Kommission* (2002), Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung, Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament, ECFIN/581-02-DE REV3, 21. 11. 2002, Brüssel.
- EK – Europäische Kommission* (2003), Kommission bewertet aktualisiertes österreichisches Stabilitätsprogramm, IP/03/596, 30. 4. 2003, Brüssel.
- Felderer, B./Grossman, B./Koman, R.* (2002), The Size of the Public Sector – Taxes, Social Spending and True Government Debt, *Wirtschaftspolitische Blätter* 3, 223–238.
- Gylfason, T.* (2003), Monetary and Fiscal Management, Finance and Growth, präsentiert bei der Jahrestagung der Nationalökonomischen Gesellschaft, 17. Mai 2003, Klagenfurt <<http://www.hi.is/~gylfason/klagenfurt.ppt>> (2. 6. 2003)
- Group of Ten* (1998), The macroeconomic and financial implications of ageing populations, Bank for International Settlement, April 1998, Basel.
- Gros, D.* (2002), Should the Stability Pact be reformed?, Briefing paper for the Monetary Committee of the European Parliament, December 2002, Brüssel.
- Holmann, R./Neck, R.* (1993), Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Bd. 10, Manz, Wien.
- Holzmann, R./Neck, R.* (1993), Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik: Einleitung und Übersicht, in: Holzmann/Neck, 9–24.
- Hefeker, C.* (2003), Credible at Last? Reforming the Stability Pact, *Intereconomics – Review of European Economic Policy* 1, 15–18.
- Katterl, A.* (2002), Die neuen Regeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele – Was zeigen konjunkturereinigte Budgetsalden?, präsentiert am 27. November 2002, Wien.
- Neck, R.* (1993), Verschuldungsneutralität in Österreich, in: Holmann/Neck, 25–58.
- Neck, R. / Holzmann, R. / Schneider, F.* (2000), Staatsschulden am Ende?, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Bd. 17, Manz, Wien.
- Scheiblecker, M. et al.* (2002), „Wachstum im Jahresverlauf stetig verlangsamt“, *Wifo Monatsberichte* 4, 213–260.
- Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R.* (2002), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Springer Wien New York.
- Url, T.* (1997), Die Kosten des Paktes für Stabilität und Wachstum, *Wifo Monatsberichte* 6, 373–383.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE BLÄTTER 2/2003

WKO – Wirtschaftskammern Österreichs (2002), „12-Punkte-Programm“ zur Zukunftssicherung Österreichs, November 2002, Wien.

Zagler, M. (2002), Öffentliche Verschuldung, Budgetdefizite und Budgetkonsolidierung, in: Theurl./Winner/Sausgruber, 479–506.

Zecchini, L. (19. 10. 2002) Les propos décapants de Romano Prodi sur le pacte de stabilité font l'effet d'une bombe dans les capitales européennes, *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/recherche_resumedoc/1,9687,777039,00.html?message=redirection_article> (26. 6. 03)

Abstract

Budgetary Policy and Economic Growth

The discussion article covers topics like the Stability and Growth Pact (SGP), the optimal size of the public sector and fiscal consolidation. (1) The SGP has undergone considerable adjustment, overcoming many criticised drawbacks. A weakening of the SGP will lead to a further loss of credibility in the euro area. (2) A reduction of the size of the Austrian public sector has likely a positive effect on economic growth, although expenditure cuts need to be accompanied by structural reforms. (3) A certain level in public investments has to be maintained, even in periods of fiscal consolidation, since endogenous growth theory confirms a positive link between public investment and economic growth.